

新浪微博中“全面三孩”政策传播与政策话语的分离与失焦

高荣

北京大学新闻与传播学院博士研究生

摘要：我国生育制度从“国家计划”向“生育自主”转变，全面三孩的生育政策调整成为标志性事件。本研究旨在以新浪微博热搜为样本，探讨“全面三孩”政策传播过程中的传播话语与实际政策话语之间的差异。研究发现，全面三孩政策的传播过程与原始政策话语所传达的价值、议题和目标受众存在一定程度的矛盾和不一致，从中层解释了生育传播舆论场中官方与民众舆论之间的偏离。在政策话语建构方面，积极生育政策的话语底色在于“计划”的结束和生育政策数字“记分卡”的消失。然而，在“全面三孩”政策的传播过程中，仍对国家“计划”属性进行再确认，强调鼓励生育的传播议题，与自主友好的政策话语存在矛盾。此外，在政策传播过程中主要瞄准第三孩和未婚育主体，导致了生育政策传播主体的失焦问题。进入积极生育政策时代，需要转变政策传播话语中的立足点，从鼓励生育转向强调生育自主和友好；在政策议题上，应从政策包容性角度加强性别和家庭议题的建构，通过导向生育自主的公共政策话语干预，打破限制性干预的生育政策话语惯性，重新诠释积极生育政策下“新计划生育”的内涵。

关键词：政策话语分析；政策传播；计划生育；全面三孩

Disalignments between the Policy Communication Process and Policy Discourse of the Comprehensive "Three-Child" Policy in Sina Weibo

Abstract: The transformation of China's family planning policy from a "state-planned" approach to one emphasizing "reproductive autonomy" is highlighted by the adjustment of the comprehensive "Three-Child Policy." This study examines the discrepancies in the communication process between the social media communication discourse and actual policy discourse of the "Three-Child Policy" on Sina Weibo. Findings reveal contradictions and inconsistencies between the communication process of the policy and the values, issues, and target audience conveyed by the original policy discourse. This provides an explanation for the deviation between official and public opinions regarding childbirth policy. At the policy discourse construction level, the essence of the positive family planning policy discourse lies in the cessation of the "planned" characteristics and the disappearance of the childbirth policy scorecard. However, in the communication process of the "Three-Child Policy," there is a reaffirmation of the state's "planned" attribute and an emphasis on promoting childbirth discourse, conflicting with the discourse of reproductive autonomy and friendliness. Additionally, targeting the two child families and unmarried individuals as the main subjects in policy communication, which would lead to a lack of focus on the intended groups of the family planning policy. In the era of after three-child policies, it is necessary to change the foothold of policy communication discourse from encouraging fertility to emphasizing fertility autonomy and fertility friendliness. In terms of policy issues, it is crucial to construct gender and family issues as policy concerns, intervening with public policy discourse that guides reproductive autonomy to overcome the discourse inertia of restrictive family planning policy and reinterpret the essence of the "new family planning".

Keywords: Policy discourse analysis; Policy communication; Family planning; Three-child Policy

1980 年至今，我国生育政策几经调整以动态适应国家的人口变化水平，完成了从以独生子女政策为代表的限制性生育政策，向全面二、三孩政策为代表的鼓励、积极性的生育政策的历时变迁，有学者将这样的生育政策变化趋势概括为从“国家计划”走向“生育自主”（王军&贾晓菲，2018）^[1]。在 2022 年党的二十大报告中，优化人口发展战略，建立生育支持政策体系，降低生育、养育、教育成本，成为我国目前人口工作的着力点和生育政策领域的最新话语表述（中共国家卫生健康委党组，2022）^[2]。研究上，以经验数据分析为主要研究范式的人口学、公共管理学的生育政策研究揭示了国家不同生育政策分期下的宏观政策调整效果与个体生育意愿、行为的动因，为持续走低的生育率、国家生育政策调整过程与个体、家庭生育抉择互动提供了理性和科学的实证注解，但此类政策与生育研究也难以解答积极政策、生育自主的政策环境下公众生育舆论中的沸反盈天，几乎一致诉说着当下婚育观念、生育文化转型的无奈。

公共政策是塑造民众认知、态度和偏好的重要因素，而语言是政策过程的重要特征，在这样的中间过程中，政策话语为理解国家生育政策传播与生育公众讨论提供桥接。伴随着 20 世纪 90 年代以来的社会科学语言学转向，政策话语研究在后实证主义的主张之下提倡以系统性地分析和理论建构，透过语言、沟通、论证和文本材料重新理解政策和政策过程（Majone,G.,1989）^[3]。蕴含严格人口控制思想的计划生育政策话语已在当下的生育政策传播中逐渐退场，伴随着生育政策设计严格度不断下降，在积极、宽松的生育政策背景下，以一种怎样的话语姿态走向近年来愈发沸腾而紧绷的生育公共舆论场，是对国家生育政策传播面对的现实考验。本文将从政策话语分析的视角出发，考察我国官方媒体的积极生育政策传播话语特征。

一、消失的“计划”与“数字”记分卡：积极生育政策传播的元政策话语底色

国家生育政策是宏观层面的制度性安排，旨在塑造、调整民众的生育观和生

育行为，其政策调整逻辑反映国家人口调整观念的变化，由严放宽的生育政策调整过程经由政策传播进入公众视野，首先受到审视的就是生育政策的元话语——“计划生育”。

话语被视为一种“构成了一种就某一特定问题进行谈论和书写的方式，由此形塑了人们理解并采取行动应对该问题的方式”（Alvesson, M. Karreman, 2000）^[4]，说明话语具备充分的开放性特征，也即成为政策传播中官方 - 公众沟通的认知距离起点，导致了政策传播中的政策误读、以偏概全等实际传播问题的产生，同时也提供了协商和互动的空间。我国的生育政策，历经四十余年的执行与变迁，深刻影响了人口的走势及亿万家庭的命运。1962年12月，中共中央、国务院发表《关于认真提倡计划生育的指示》，文中提出计划生育是中国社会主义建设中既定的政策，需使生育问题走向有计划的状态，这是中央文件第一次使用“计划生育”概念（杨发祥，2004）^[5]，两年后国务院计划生育委员会成立，20世纪70年代以来，我国制定并实施了严格的计划生育政策，1980年，以“独生子女”为主要特征的计划生育政策正式确立，1982年，“提倡公民晚婚晚育、少生优生”的计划生育政策被定为基本国策并写入宪法，无论从政策上、法律上还是行政执行上，“计划生育”作为我国生育政策话语的元话语地位是毋庸置疑的，而长约30年的独生子女政策的实行，更使得“计划生育”话语与国家行政一胎化管制的“独生子女”政策在集体记忆与话语意义上更加相联。

2011年，我国各地全面实施“双独二孩”政策，两年后放开“单独二孩”，标志着独生子女政策的结束。2013年中共中央、国务院发布《关于调整完善生育政策的意见》，“计划”两字首先在生育政策元话语中落幕（中国政府网，2013）^[6]。尽管计划生育政策依旧是基本国策，但是在实际的生育政策话语传播过程中，“计划”的文本符号及指代的国家管控意味需要在放开生育的政策趋势下取消。

政策事实总是披上言语或数字的外衣而必须依赖解释而存在（Gottweis, 2006）^[7]。二孩以来，我国的生育政策传播实际话语进入到了一个“数字”记分卡时期，国家计划生育允许的最大孩次数量成了生育政策的指代，数字的递进传递着国家理想子女数量的上升，反观本就传递着低迷生育意愿的公共舆论场，数字记分卡式的政策媒体建构被公众戏谑为国家的催生，并滋生了一定的负面情绪（贾飞扬，2017）^[8]。从政策调整的结果上看生育政策的数字动员也并未带来显

著的人口改变，国家统计局的数据显示：2020年平均家庭户规模降至2.62人，比2010年减少了0.48人；继2020年人口出生率首次跌破10‰之后，2021年再创历史新低（国家统计局，2021）^[9]。“十四五”期间，人口将进入负增长阶段，低生育率成为影响我国人口均衡发展的最主要风险。

从以“独生子女、一孩化”的计划生育政策时期，到全面二孩、三孩的数字放开时期，到如今的“生育支持政策体系”“生育友好型社会”的政策倡导，我国生育政策的变迁对应着政策话语的转变。“计划”一词逐渐落幕，“计划生育”话语与研究逐渐不再成为主流。而迈向“三孩”之后的积极生育政策与生育友好社会建设阶段，传统的“一、二、三胎”数字动员记分卡式的政策话语也逐渐落幕。其中“计划”的消失，反映了生育政策话语核心要求主体的转向，“一、二、三胎”的倡导反映是一种导向政策客体——即规范育龄妇女的话语导向，而生育支持体系、生育友好社会相对地是一种政策实施主体的官方导向，这样的政策话语更加指向政策实施方的作为，而减少了对于客体和公众的规制感。而“数字”记分卡的消失，反映着国家—个体理想生育子女数达标催促感的减弱。如果说生育支持政策体系建立的政策倡导是我国新生育政策阶段分期的标志，传递着国家生育政策设计严格度的逐级减弱，那么在政策话语建构层面，“计划”的落幕和数字记分卡的消失两个符号调整，佐证了官方走向积极生育政策传播时代的“计划生育”元话语转变。

二、积极生育政策下政策话语分析视角下的生育政策传播研究综述

“计划”的落幕与数字记分的开始可以视作国家走向积极生育政策的政策话语起点，对应着“二孩政策”实行的政策实施时间分期。在此背景下，作为近年来显著变化的政策领域，积极生育政策的调整受到了政策传播与政策话语研究者的关注。

政策话语分析在研究路径和取向上存在论辩取向（Argumentative）、审议取向（Deliberative）、叙述取向（Narrative）和批评取向（Critical）的四种主流划分（朱亚鹏，2015）^[10]。目前的二孩政策以来的政策话语研究更加注重话语策略的研究，多在论辩式和审议式的政策话语研究取向，这两类政策话语研

究的底色为协商、论辩和对话。通过关注不同立场、身份的群体就政策进行的对话和商议进行考察,进行有关生育政策话语中多元话语主体及其话语特征的研究,注重政策话语过程中话语联盟的运作,在研究方法上则使用个案研究、语义网络分析、社会网络分析法进行(杨凤娇 et al.,2017^[11]; 陈虹 et al.,2017^[12])。

而叙述话语分析范式和批判话语分析范式常常结合,在此取向下的生育政策话语研究多是通过考察不同类型的媒介文本用以分析生育政策的媒介构建、话语实践和文本背后的权力互动,如通过考察计生标语和国家治理术之间关系(吴明华&桑超凡,2017)^[13],也有传统大众传媒文本研究下进行的计划生育政策报道话语分析(徐硕,2018^[14]; 李晨露,2020^[15]),及在生育政策背景下进行的育龄女性的媒介形象研究(苏博华,2020)^[16]。

而当下生育政策话语分析研究走向无可奈何的政策传播效果结论:生育政策传播中宽松政策与紧绷舆论——生育政策公众反馈较差,目前网络社会整体对生育问题已经形成了较为稳定的负面舆情态势,研究者面对目前积极生育政策背景下的负面舆论现状,甚至提出了官方应“减少非必要的线上生育政策宣传”的提议,认为任何非建设性的生育政策宣传如果不利用控评、精选评论等手段,都会成为负面生育舆情的讨论场所(高彪源,2022)^[17]。

而本部分政策话语的研究存在总体的视角缺陷,如将政策仅仅当作话语分析的背景、关注政策内容的传播策略,而没有考察被传播的主体——政策本身着眼,没有将政策传播话语放置于政策变迁过程中进行研究。

进入积极生育政策时代,在国家治理进程中对对应着国家治理体系和治理能力的现代化,面对负面舆情主导的生育舆论场,宽松而积极的生育政策何以传播,以何种话语进入公众视野,又能获得怎样公众政策反馈,应结合生育政策过程研究和政策话语研究来共同考察。

三、催生依旧? 新浪微博热搜中的全面三孩的政策传播议程

从公共政策的具体内容构成来看,公共政策可以理解为多种要素在一定规则和逻辑关系下进行配置和组合的结果。最重要的三项构成要素主要包括政策议题、政策目标群体和政策合理性依据。政策议题即及某项公共政策所讨论并致力于解决的公共问题或者需要满足的公共需求。政策目标群体指被选择来接受政策影响

的社会群体。政策合理性依据主要指为什么对特定政策行动方案的解释说明^[18]（张海柱，2015）。本节将在此框架下对全面三孩政策话语传播议程进行检视。

研究样本上，采集了2020年以来有关生育政策的微博热搜以考察进入公众的视野的生育政策议程，采集关键词主要为“生育”“三孩”，以是否属于全面三孩生育政策话题为筛选的主要标准，纳入标准包含政策建议阶段的议题、政策颁布、正式实施与解读的议题与三孩政策的生育配套措施议题，共计有64条热搜入选。

议题主题	议题表述转化	计数
生育支持配套措施	不敢生	44
三孩政策孩次限制	不能生	17
生育意愿	不想生	3
总计		64

全面三孩政策议题的构建是主要围绕“生育支持配套措施”进行的（见表1），对应的另一种常见的政策表述为“解决群众不敢生”的问题，如增加生育津贴类的热搜主题#北京生育假由30天延长到60天#、生育登记类措施热搜如#未婚已育女性办理生育津贴不需要结婚证#，生育产假类热搜如#女方生育三孩享受国家法定产假98天#，此类议题的共计44条，占比达到68.75%。其次是对三孩孩次限制议题讨论，最后是在三孩议程中关于适龄群体的生育意愿的热搜，共3条，分别为#国家统计局副局长称需提高生育意愿#、#国家卫健委分析生育意愿降低原因#与#卫健委报告称育龄妇女生育意愿走低#。

议题主题	计数
生育物质、经济津贴奖补	26
生育登记等服务措施	11
生育主体包容性（如未婚生育）	4
超生惩罚	2
总计	43

而在生育支持配套措施的议题主题下（见表2），围绕生育物质、经济类津贴奖补的热搜为主，其次为生育登记等服务措施。未婚女性生育相关支持措施的热搜尽管较小，但显示出较高的关注度，另外有2条热搜聚焦三孩时代的多孩的超生惩罚。

在三孩的政策合理性论证的主要通过在“三孩政策孩次限制”主题下的热搜

进行，主要体现出确立计划生育政策属性，如热搜#卫健委称实施三孩生育政策仍是计划生育#，传递了生育政策依旧需国家主导干预的意志，开放三孩孩次不等同于放开不限制地自由生育。其次，在合理性论证上主要特征为国家的宏观人口话语，如在#三孩政策来了#中国家卫健委阐述目前的三孩政策调整是应对当前国家人口老龄化陷阱和低生育率问题的策略，是对全面二孩政策的有序衔接。

从政策主体上，从热搜中政策话语瞄准的孩次分布门槛来看（见表3），全面三孩政策在政策议程上主要瞄准第三孩次的家庭，即政策讨论主要围绕第三孩生育后的调整与变化，反映了全面三孩的政策属性本质。另外，无孩次门槛政策话语居第二位，对照的政策主体主要是育龄未婚育群体。

主题	计数
第三孩次门槛	28
一孩次-无门槛（普适）	24
无明显偏向孩次	9
第二孩次门槛	3
总计	64

减低生育成本的生育配套措施政策议题、对生育津贴奖补的重点议题强调与以及对卫健委相关国家政府机构对全面三孩“计划”属性的合理化论证，加之对多孩次主体的偏向，以上共同构成了全面三孩政策传播话语的主要特征，综合为国家主导的多孩次生育鼓励，尽管进入全面三孩时代，依旧在公共舆论场传递国家“催生”感。

四、政策话语冲突：三孩政策元话语与政策传播议程的分离

从自下而上的对照角度，政策话语场域中出传播场域中的官方议程与民众舆论的偏离已经成为生育政策传播研究的基本共识^[19]（周凯婕，2022）。此类研究设计的基本假设为官方媒体设置的生育政策议程能够反映并作为工具实现国家的生育政策传播的政策目标，但是这个假设本身便是值得质疑的——政策传播的议程是否和元政策话语同向建构？

1.合理性 - 价值冲突：鼓励的政策传播与自主友好的政策立场

合理性依据 (rationales) 是公共政策内容设计中的重要组成要素 (任弼, 黄萃等, 2017) [20], 起到对政策方案自身或者某些特定部分进行解释、辩护或合理化的作用。一般而言, 政策合理性据选择的基本原则是符合公众所接受的价值观念, 这种政策价值选择多体现为“工具”取向和“正义”取向两种类型[21] (李建华, 2009)。工具取向将政策方案的设计的依据与某些功利性、功效性目标相联结, 如有效解决社会问题、实现国家安全、促进经济发展。而正义取向的关注政策方案是否体现了某些价值、权利性目标, 如增进社会公共利益、保障公民基本权益、关照弱势群体并和实现社会公平等。在特定的社会环境下的, 突出强调政策合理性依据中的某些方面, 特别是实现工具取向和正义取向的兼顾, 能够为公共政策赢得更多的社会支持。



图 1#三孩政策来了#微博热搜

三孩政策议程中合理性依据多为工具取向, 元政策文本中的正义取向在议程中较为少见。例如, 在全面三孩的中的最热议程热搜#三孩生育政策来了#的导语中 (图 1), 对三孩生育政策的合理性论证话语为“有利于改善我国人口结构、落实积极应对人口老龄化战略, 保持我国人力资源禀赋优势”, 呈现了鲜明的人口国家工具取向, 生育在此被表述为一种国家的人口再生产机制, 这是国家在生育政策上的话语惯性, 并非媒体政策议程的独创性话语, 但是需要正视的是, 进入宽松生育政策时代, 政策调整以冰冷的技术主义、工具取向的话语姿态进入公众话语场, 定然不利于传递以人为本的价值理念和“全面三孩”政策调整的生育支持与生育友好的价值意涵。

全面二孩以来“生育自主”与全面三孩以来的“生育支持, 生育友好”与生育政策包容性为生育政策合理性话语提供了正义取向进路。2016年1月12日, 《中共中央、国务院关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》

[22]公布，该决定提出“对生育两个以内（含两个）孩子的，不实行审批，由家庭自主安排生育”，政策合理性论证为完善计划生育服务管理制度和家庭发展支持体系，在“基本原则”中明确以人为本的首要原则，提出“尊重家庭在计划生育中的主体地位，坚持权利与义务对等，寓管理于服务之中，引导群众负责任、有计划地生育。”构建了从“有计划地按政策生育”到“有计划的家庭自主生育”的新计划生育政策话语。

全面三孩中元政策话语中的正义性政策表述则更加突出，如2020年党的十九届五中全会提出“增强生育政策包容性”的表述^[23]。2021年中央决定实施“三孩生育政策”并将“配套支持措施”与其平行并置，以及二十大报告中的建立生育友好型社会、完善生育支持政策体系，包容、支持与友好，均是生育政策调整的正义性表述，在反映真实的政策调整的新动向与新意涵的同时，更凸显以人为本的话语姿态。

2.政策议题冲突：“多生”与“善养”的冲突

数字孩次动员式的政策表述易使公众将生育政策调整的起点理解为“多生”，而国家在2021年决定提出实施“三孩生育政策”时，将“配套支持措施”与孩次限制放开并置，说明“善养”一并成为和“多生”具备同样重要性的政策隐含目的，两者目标相互嵌套，构建了三孩生育政策包容性的诠释空间^[24]。三孩时代的“多生”实现的主要路径和二孩时代不同，通过生育限制解除来提升生育意愿的路径难以奏效，“多生”需要通过完善生育配套支持措施以降低生育成本实现。

“善养”也具备优化人口结构、提升人口素质的合理性论证，其内涵在于就算无法实现提振生育水平的既定目标，将生育配套措施作为一种多层孩次的门槛型政策福利提供给民众，进而提升家庭养育水平、加强人口素质。相对于“多生”类的政策话语，“善养”话语的传播，如教育改革中的双减措施、育儿中的防沉迷系统的改进等措施的宣传，具有较好的舆情反馈。^[25]（孟凡思，钟寒等，2022）

然而在现实的三孩政策传播议程中，主要以“奖补”生育津贴的“多生”措施为主，以提升家庭养育水平的“善养”政策话语缺乏，构成了生育政策传播议程和三孩政策元话语内涵的第二重背离。以物质、经济补贴为主的生育支持性政

策在公众话语中消解为“杯水车薪”，使得生育政策话语面临“多生”的无力和“善养”的缺乏双重困境。

3.政策主体瞄准的冲突：新媒体场域宽松生育政策传播的主要矛盾——不想生的第一孩次

多孩次的计划生育政策及生育配套政策话语瞄准主体与社交媒体舆论场主体不符合，需要正视计划生育政策主体瞄准失焦现象，计划生育政策的社媒传播需瞄准适龄未育群体。“二孩”与“三孩”在从政策话语角度建构了“孩次动员”，冠以孩次动员的计划生育政策元话语导向在政策传播议程更加偏向二、三孩次的配套生育支持政策的传播，此类内容虽然实现了生育政策信息的传递，有助于深化政策认知，加强政策效用感知。多孩次支持政策的政策瞄准对象应当是已生育一孩主体的家庭，与社交媒体场生育话题的主要参与者——未婚育群体不符，存在政策传播主体瞄准失焦的问题。

全面三孩时代的计划生育政策制度相比以往最突出的特征之一便在于对生育配套措施与生育支持政策体系的强调，主体瞄准失焦的多孩次支持政策工具信息进入传播场域，不满足未婚育主体的信息需求的同时更容易感知国家与地方孩次的数字动员，强化非受惠者的政策主体身份。因此尽管进入三孩时代，在生育政策传播上依然应当加强非婚育群体的受惠感知，在生育配套措施难以偏向此类主体的现实情况下，从文化价值层面减少干预催生感，非婚育群体的生育价值诉求和现实需求应当继续成为多孩时代的生育政策传播重点。

五、以干预“打败”干预：构建新计划生育时期的生育政策传播

全面三孩政策颁布之后，我国生育政策的孩次限制调整进程接近边界，管制性的“计划”属性的渐趋落幕，迈入导向生育自主、生育友好的新计划生育时期，应当重新审视生育政策传播的政策价值导向与政策议题的建构，并在强调生育支持配套政策支持体系的重要趋势下，预防可能的生育传播具体问题。

1.政策价值导向：从鼓励生育到生育自主、生育友好

生育政策传播应当在全面三孩时代从生育自主、生育友好的价值立场诠释

“计划”内涵。生育政策旨在调节育龄人群的生育行为，传统生育政策传播的价值起点假设为由政府来主导民众的生育决定，使民众“有计划地按照政策生育”。独生子女的管制型政策传播奠定了体现人口工具价值、国家干预主义和孩次限制的生育政策话语惯性，走向全面二孩、三孩的宽松生育政策传播中，在政策话语上如果直接从“管制生育”到“鼓励生育”，从“国家限制生育”到“国家催生”，无非是从政策话语干预的一个极端走向另一个极端，而这也并非全面三孩以降的新计划生育政策设计的正确价值立场。

进入三孩时代，从政策工具和意愿现实的角度，如果全面二孩政策传播在生育调节上还具有政策调整效能，使得部分受限的生育意愿得到释放，全面三孩的实施在技术上几乎实现了放开生育，但可释放的生育潜能已经十分局限，而官方业已正视这样的事实与趋势^[26]（国家卫健委，2022），在此背景下，“全面三孩”政策的价值主旨应当是通过生育支持配套政策的完善、生育友好社会环境的塑造实现“有计划的家庭自主生育”，“计划”施力主体从国家转移为家庭，“计划”内涵从政府干预转移为家庭理性自主，“计划”的政策导向重点从“管制-鼓励”转移为服务，应当是全面三孩计划生育政策传播应当具备的价值立场。

2. 政策议题：从包容性角度加强性别与家庭议题的建构

在生育配套支持政策传播加强以性别和家庭议题的构建，既符合三孩时代的生育政策包容性呼吁，也符合当下的生育舆论诉求。2020年党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中提出“优化生育政策，增强生育政策包容性”，包容性成为生育政策优化的价值定位。包容性即和而不同，从生育的本质的进行理解，即增加生育主体——女性的包容，和诞养主体——家庭的包容。性别议题是社交媒体舆论场的热点问题，闻“生”鼎沸的舆论现状为宽松生育政策传播提供了传播动力，生育政策事关妇女发展与性别平等，在避免生育政策优化过程中对此误伤的同时，应当加强对女性包容性生育议题的建构，如在三孩政策议程中的单身生育权与生育服务的政策议程。而从载体角度，家庭是生育成本养育压力这一重点问题的直接载体，在完善以家庭为单元的生育支持政策的基础上，以此为基础构建“家庭友好”传播议题应当是未来的宽松生育政策传播的重点议题导向。

3.政策传播的可能问题：生育配套政策传播的相对剥夺感与政策补贴竞争效应

全面三孩政策的施策重点与“单独二孩”与“全面二孩”的最大区分便是首次对“配套支持措施”的特别强调，从未来生育政策调整趋势上这也将是宽松生育政策时计划生育政策调整优化的空间，因此，新计划生育时期的生育政策传播内容可见的趋势是产假、生育津贴等配套政策内容将取代人口孩次限制成为长期的讨论重点。在传递政策信息之余，上文已述的政策主体瞄准偏差带来的非婚育主体的政策效益的相对剥夺感，以及生育津贴议题传播可能带来的政策补贴竞争效应是未来生育政策传播传、受双方应当警惕的问题。

从政策接受方的角度，多孩次福利政策的瞄准主体为多孩次家庭，是为政策福利获得的强势主体，民众舆论场中的非婚育主体相对弱势，后者在此情境下不感知政策福利获得感，而在鼓励多孩次的情境中易产生政策福利的相对剥夺感。

“补贴竞争”主要指过度强调为鼓励生育进行的物质补贴而带来政府投入竞番增长，这样的趋势在全面三孩的热搜政策议程中的地方生育津贴额度提升中可见端倪。从全球低生育率提升的政策实践来看，以提供物质津贴的生育支持政策对提升生育意愿和实际生育水平的左右有限，而施策方的地方政府长期卷入津贴竞争主题的生育政策传播议程，在政策话语建构的视角下，有陷入补贴竞争的增压风险，既不利于营造理性的生育自主氛围，且不利于支持生育意愿、加重财务投入负担，长远角度对政策施受双方均无显著益处。

公共政策实践在事实上是政府等公共主体对自然或社会世界的一种“干预性”行为^[27]（贾路南，2017），而计划生育政策相比于其他公共政策在行为本质上，干预的力度更大、层次更深、影响更远。在独生子女时期，管制型的生育政策与“干预性”本质价值共享，而进入宽松生育时期，如何利用干预而实现“支持”“友好”和“包容”价值导向的新计划生育制度？本就是实质上公共政策实施的一大难关，而从社会建构的角度而言，如何建立起一套宽松政策话语以消解上述矛盾，用导向生育自主的公共政策话语的干预“打败”管制型干预的生育政策话语惯性，重新诠释计划生育的内涵，是未来生育政策传播面临的长期挑战，也是

计划生育基本国策在民众认知角度的发展与完善。

附表：“生育”主题下的全面三孩政策相关微博热搜

“生育”主题下的全面三孩政策相关微博热搜			
序号	话题	热度	上榜时间
1	建议赋予单身女性实施辅助生育技术权利	181082	20-05-20 16:42
2	建议取消生育三孩以上处罚	131595	20-05-21 21:34
3	建议将产后抑郁诊疗费纳入生育险	264336	20-05-22 21:40
4	河南拟修改计划生育条例	15707	20-05-31 21:02
5	夫妻生育第8孩被征收166万元	504591	20-12-25 23:59
6	官方回应东北地区率先全面放开生育限制	116804 1	21-02-19 13:52
7	新华社评东北放开生育限制	373083	21-02-19 22:55
8	卫健委称东北放开生育限制需做全面研究	822474	21-02-21 12:40
9	人大代表建议实施鼓励生育政策	319821	21-03-02 22:44
10	建议将生育成本全面纳入社保	191834 4	21-03-05 20:48
11	建议积极探索生育二胎家庭奖补政策	284272	21-03-08 16:37
12	建议以家庭为单位发生育补贴	116002 6	21-03-11 21:00
13	国家统计局副局长称需提高生育意愿	244295 1	21-05-13 23:59
14	白岩松谈放开生育政策	122495 3	21-05-16 17:48
15	完善生育休假与生育保险制度	710367	21-05-31 21:34
16	三孩生育政策来了(当日)	183595 07	21-05-31 23:59
17	三孩生育政策来了(次日)	527942	21-06-01 07:36
18	国家卫健委分析生育意愿降低原因	352286 5	21-06-01 15:59
19	国家卫健委答复三孩生育手续等问题	694419	21-07-20 12:33
20	5月31日后均可生育三孩	577037 7	21-07-20 17:56
21	女方生育三孩享受国家法定产假98天	587087 8	21-07-20 22:19
22	卫健委称实施三孩生育政策仍是计划生育	397251	21-07-20 22:44
23	取消社会抚养费不等于彻底放开生育	671617	21-07-20 23:59
24	三孩生育登记先备案后补办	105016 3	21-07-21 08:55
25	国家医保局要求及时给付三孩生育津贴	630382	21-07-26 13:59
26	人口与计划生育法将修改	274574	21-07-28 07:45

27	北京 5 月 31 日后生育三孩奖励生育假 30 天	224016 1	21-08-05 12:23
28	北京卫健委回应生三孩奖励 30 天生育假	580213	21-08-05 16:34
29	人口与计划生育法修正草案提请审议	503103	21-08-13 18:14
30	拟明确实施三孩生育政策及配套措施	672328	21-08-17 14:25
31	各地密集出台鼓励生育配套政策	148295	21-10-12 10:45
32	上海生育假增加到 60 天	109411 2	21-11-25 16:35
33	北京生育假由 30 天延长到 60 天	825301	21-11-26 20:49
34	吉林提供 20 万婚育消费贷鼓励生育	183595 1	21-12-23 21:21
35	全面推行生育登记网上办理	945386	21-12-24 17:41
36	安徽明确再婚家庭可再生育三个子女	187081 5	22-01-05 23:59
37	深圳首例非婚妈妈起诉卫健委争取生育保险	365143 0	22-02-19 19:47
38	代表建议保障单身女性生育权	198338	22-03-02 14:46
39	建议鼓励生育要进一步为家长减负	193524 9	22-03-04 14:50
40	完善三孩生育政策配套措施	280072	22-03-05 12:36
41	建议对生育孩子的家庭按月发放补贴	128170 6	22-03-05 20:02
42	建议第三孩免费上幼儿园	271505 0	22-03-06 20:25
43	建议限购城市给予三孩家庭优先购房资格	422847	22-03-06 21:21
44	建议第三孩高考加 10 至 20 分	647053 3	22-03-06 23:59
45	建议鼓励在校硕士和博士生结婚生育	444456 0	22-03-06 23:59
46	建议对生三孩家庭每月补贴 1000 元	365661	22-03-06 23:59
47	建议第三孩高考加 10 至 20 分	545218	22-03-07 12:12
48	广西三孩增加产假 80 天	163001	22-03-24 17:44
49	梁建章建议三孩房价五折	873497	22-03-28 21:01
50	广东 5 月起生育子女无须再审批	141015 5	22-05-06 15:52
51	杭州三孩家庭可多买一套房	205330 9	22-05-17 15:27
52	陕西增设三孩奖励假	212846	22-05-26 16:00
53	湖南出台三孩生育政策	136498 8	22-06-21 18:05
54	汉中生二孩补贴 2 千三孩补贴 1 万	273448	22-06-24 16:06
55	江西女职工生育可享 188 天产假	411419	22-07-23 10:08
56	杭州加大三孩家庭购房优惠	564429	22-08-01 12:09

57	卫健委报告称育龄妇女生育意愿走低	459577	22-08-01 21:11
58	长沙生育二孩以上家庭增加 1 套购房指标	187181 8	22-08-03 23:01
59	温州龙湾区谋划三孩每月补贴千元	299922	22-08-09 09:24
60	浙江一地生三孩每月每孩 1000 元	130926 5	22-08-09 14:26
61	进一步完善和落实积极生育支持措施	210680	22-08-16 16:39
62	未婚已育女性办理生育津贴不需要结婚证	385677 1	22-08-17 23:59
63	建立国务院优化生育政策工作部际联席会议制度	247118	22-08-19 19:14
64	长沙三孩及以上家庭每孩将补贴 1 万	107463 9	22-10-14 15:10

[1] 王军, & 贾晓菲. (2018). 从国家计划到生育自主:中国人口政策的未来趋向. 青年探索(05), 10.

[2] 中共国家卫生健康委党组.(2022).谱写新时代人口工作新篇章.求是(15), 46-51.

[3] Majone, G. (1989). Evidence, argument, and persuasion in the policy process. Yale University Press.

[4] Alvesson, M., & Kärreman, D. (2000). Varieties of Discourse: On the Study of Organizations through Discourse Analysis. Human Relations, 53(9), 1125–1149.

[5] 杨发祥.(2004).当代中国计划生育史研究(博士学位论文,浙江大学).<https://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbname=CFD9908&filename=2004082521.nh>

[6] 中共中央、国务院印发《关于调整完善生育政策的意见》Retreved 2022-11-10 from http://www.gov.cn/jrzq/2013-12/30/content_2557235.htm

[7] Gottweis, H. (2006). Argumentative policy analysis. Handbook of public policy (pp. 461-480)<https://doi.org/10.4135/9781848608054.n28>

[8] 贾飞扬.(2017).从“动议”到“催生”：中国公共政策的媒体建构研究(硕士学位论文, 郑州大学).<https://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbname=CMFD201701&filename=1017006799.nh>

[9] 国家统计局信息公开 Retreved 2022-11-10 from http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202105/t20210513_1817408.html

[10] 朱亚鹏. (2015). 专栏导语:话语分析:理解政策过程的重要视角与方法. 公共行政评论, 8(05), 5.

[11] 杨凤娇, 陈曦, & 锁菁. (2017). 微博视域下女性在社会公共话题中的话语表达——基于新浪微博对“全面二孩”的讨论. 现代传播(中国传媒大学学报), 39(02), 5.

[12] 陈虹, 秦静, & 潘玉. (2017). 计划生育政策话语调控——基于共享话语的政策网络分析路径. 新闻大学(02), 8.

[13] 吴明华, & 桑超凡. (2017). 从标语讨论中国宣传治理术的话语维度:以生育政策为例. 现代传播(中国传媒大学学报), 39(06), 5.

[14] 徐硕. (2018). 《人民日报》“人口计生”报道话语分析(1980—2017) [硕士, 西南政法大学].

-
- [15] 李晨露. (2020). 计划生育政策变迁下新闻报道的话语建构分析 [硕士, 内蒙古大学].
- [16] 苏博华. (2020). 平衡报道视野下的育龄女性媒介形象建构研究 [硕士, 暨南大学].
- [17] 高彪源. (2022). 网络舆情中的生育态度及其影响因素研究 [硕士, 浙江大学].
- [18] 张海柱. (2015). 公共政策的话语建构:政策过程的后实证主义理论解释. 公共管理与政策评论(3), 11.
- [19] 周凯婕.(2022).从二孩到三孩生育政策官民话语的错位与调适(硕士学位论文,湖北大学).<https://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbname=CMFDTEMP&filename=1022673747.nh>
- [20] 任骏,黄萃 & 苏竣.(2017).公共政策文本研究的路径与发展趋势. 中国行政管理 (05),96-101. doi:.
- [21] 李建华."公共政策程序正义及其价值." 中国社会科学 No.175.01(2009):64-69+205. doi:.
- [22] .中共中央 国务院关于实施全面两孩政策 改革完善计划生育服务管理的决定_中国政府网 Retrieved 2022-12-30 from http://www.gov.cn/xinwen/2016-01/05/content_5030806.htm
- [23] 生育政策调整的关键一环_中国人大网 Retrieved 2023-1-09 from <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202108/f66b71feebc2437b9de27cb903f6fdf4.shtml>
- [24] .(2021).解读三孩生育政策 推动构建包容性配套支持措施. 妇女研究论丛 (04),48-82. doi:.
- [25] 孟凡思,钟寒,施水才 & 谢泽坤.(2022).基于 SVM 和 CRF 的三孩政策舆情省份差异分析. 数据分析与知识发现(10),142-150. doi:.
- [26] 界面新闻. 国家卫健委: 生育配套支持政策短期内很难显现出明显效果 Retrieved 2023-1-10 from <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1722443234005327052&wfr=spider&for=pc>
- [27] 贾路南.(2017).公共政策工具研究的三种传统. 国外理论动态(04),56-64. doi:.